ỦY BAN DỰ THẢO SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP NĂM 1992 Số: 194/TTr-UBDTSĐHP	CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM Độc lập - Tự do- Hạnh phúc *Hà Nội, ngày 19 tháng 10 năm 2012*

TỜ TRÌNH

Về Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992

Kính gửi các vị đại biểu Quốc hội,

Thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992, trong gần một năm qua, trên cơ sở tổng kết việc thi hành Hiến pháp năm 1992 của các cơ quan, tổ chức hữu quan trong hệ thống chính trị, ý kiến của các chuyên gia, các nhà khoa học, các tầng lớp nhân dân và kế thừa kết quả tổng kết 25 năm đổi mới đất nước, Ủy ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 (Ủy ban) đã khẩn trương xây dựng Báo cáo kết quả tổng kết việc thi hành Hiến pháp năm 1992 và Dự thảo sửa đổi Hiến pháp. Trong quá trình triển khai, Ủy ban đã tổ chức nhiều hội nghị, hội thảo để xin ý kiến của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền ở trung ương, tham vấn ý kiến của các vị nguyên là lãnh đạo Đảng, Nhà nước, của các chuyên gia, các nhà khoa học và đã tiếp thu chỉnh lý, hoàn thiện một bước Dự thảo. Ủy ban xin trình Quốc hội về Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT VÀ MỤC ĐÍCH, YÊU CẦU, QUAN ĐIỂM SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP NĂM 1992

1. Sự cần thiết và mục đích, yêu cầu

Hiến pháp năm 1992 được ban hành trong bối cảnh những năm đầu thực hiện công cuộc đổi mới đất nước do Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng (năm 1986) đề ra và để thể chế hóa Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội năm 1991. Hiến pháp năm 1992 đã tạo cơ sở chính trị – pháp lý quan trọng cho việc thực hiện công cuộc đổi mới. Qua 20 năm thực hiện Hiến pháp năm 1992, đất nước ta đã đạt được những thành tựu to lớn, có ý nghĩa lịch sử.

Đến nay, đất nước ta đã có nhiều thay đổi trong bối cảnh tình hình quốc tế có những biến đổi to lớn, sâu sắc và phức tạp. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) (sau đây gọi chung là Cương lĩnh) và các văn kiện khác của Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng đã xác định mục tiêu, định hướng phát triển toàn diện, bền vững đất nước trong giai đoạn cách mạng mới nhằm xây dựng nước Việt Nam xã hội chủ nghĩa dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công

bằng, văn minh. Vì vậy, *cần sửa đổi Hiến pháp năm 1992 để bảo đảm đổi mới đồng bộ cả về kinh tế và chính trị, xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, bảo đảm tốt hơn quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; xây dựng và bảo vệ đất nước; tích cực và chủ động hội nhập quốc tế.*

Để đạt được mục tiêu này, việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992 cần đáp ứng các yêu cầu sau đây:

Thứ nhất, tiếp tục khẳng định và làm rõ hơn những nội dung cơ bản có tính bản chất của chế độ ta đã được quy định trong Hiến pháp năm 1992 về phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng, phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

Thứ hai, thể chế hóa kịp thời những quan điểm, chủ trương lớn được nêu trong Cương lĩnh và các văn kiện khác của Đảng.

Thứ ba, hoàn thiện kỹ thuật lập hiến, bảo đảm để Hiến pháp thực sự là đạo luật cơ bản, có tính ổn định, lâu dài.

2. Quan điểm sửa đổi

Việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 phải dựa trên các quan điểm cơ bản sau đây:

2.1. Phải dựa trên cơ sở tổng kết việc thi hành Hiến pháp năm 1992 và các đạo luật có liên quan; căn cứ vào định hướng, nội dung của Cương lĩnh và các văn kiện khác của Đảng; kế thừa những quy định của Hiến pháp năm 1992 và của các bản Hiến pháp trước đây còn phù hợp; sửa đổi, bổ sung những vấn đề thực sự cần thiết, những vấn đề đã rõ, được thực tiễn chứng minh là đúng, có đủ cơ sở, nhận được sự thống nhất cao và phù hợp với tình hình mới đã được văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng xác định.

2.2. Tiếp tục khẳng định bản chất và mô hình tổng thể của hệ thống chính trị và bộ máy nhà nước đã được xác định trong Cương lĩnh và Hiến pháp năm 1992. Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân; quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp.

2.3. Khẳng định Đảng Cộng sản Việt Nam là đội tiên phong của giai cấp công nhân, đồng thời là đội tiên phong của nhân dân lao động và của dân tộc Việt Nam, đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc, theo chủ nghĩa Mác – Lê nin, tư tưởng Hồ Chí Minh; là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội.

2.4. Phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; đổi mới đồng bộ, phù hợp về kinh tế và chính trị, vì mục tiêu xây dựng nước Việt Nam xã hội chủ nghĩa dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh.

2.5. Tôn trọng và bảo đảm quyền con người, quyền công dân; quyền của công dân không tách rời nghĩa vụ của công dân; thực hiện dân chủ xã hội chủ nghĩa; tăng cường kỷ luật, kỷ cương; xây dựng khối đại đoàn kết toàn dân tộc.

2.6. Sửa đổi Hiến pháp là công việc hệ trọng nên phải tiến hành chặt chẽ, khoa học dưới sự lãnh đạo của Đảng; bảo đảm sự tham gia của các chuyên gia, các nhà khoa học, các nhà quản lý; tổ chức lấy ý kiến rộng rãi của nhân dân và các cơ quan, tổ chức; chú trọng công tác thông tin, tuyên truyền, bảo đảm đúng định hướng, không để các đối tượng xấu, thế lực thù địch lợi dụng để chống phá, xuyên tạc trong quá trình nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Hiến pháp.

II. PHẠM VI VÀ NỘI DUNG SỬA ĐỔI, BỔ SUNG

Căn cứ vào Cương lĩnh, các văn kiện khác của Đảng, đặc biệt là Nghị quyết Hội nghị Trung ương 2, Kết luận của Hội nghị Trung ương 5 và Nghị quyết của Quốc hội, trên cơ sở quán triệt mục đích, yêu cầu và các quan điểm nêu trên, Ủy ban đã xác định 9 nội dung cơ bản sửa đổi Hiến pháp năm 1992, đó là:

Thứ nhất, sửa đổi Hiến pháp để tiếp tục thể chế hóa và làm sâu sắc hơn chủ trương phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân.

Thứ hai, sửa đổi Hiến pháp để tiếp tục phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc, huy động các lực lượng xã hội phục vụ sự nghiệp phát triển đất nước.

Thứ ba, sửa đổi Hiến pháp để tiếp tục khẳng định và làm rõ hơn vị trí, vai trò, trách nhiệm lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội.

Thứ tư, sửa đổi Hiến pháp để tiếp tục phát huy nhân tố con người, thể hiện sâu sắc hơn quan điểm bảo vệ, tôn trọng quyền con người, bảo đảm thực hiện tốt hơn quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân.

Thứ năm, sửa đổi Hiến pháp để tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, phát triển văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ, bảo đảm công bằng xã hội, bảo vệ môi trường.

Thứ sáu, sửa đổi Hiến pháp để tiếp tục bảo vệ vững chắc Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa.

Thứ bảy, sửa đổi Hiến pháp để tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Thứ tám, sửa đổi Hiến pháp để tích cực, chủ động hội nhập quốc tế, xác định rõ hơn vai trò, trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo vệ lợi ích quốc gia, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân trong quan hệ quốc tế; tạo cơ sở hiến định để Nhà nước đẩy mạnh hợp

tác quốc tế, thực hiện quyền, nghĩa vụ quốc gia, góp phần giữ gìn hòa bình khu vực và thế giới.

Thứ chín, sửa đổi kỹ thuật lập hiến và quy trình sửa đổi Hiến pháp để bảo đảm hiệu lực, tính ổn định, lâu dài của Hiến pháp.

Cụ thể hóa 9 nội dung cơ bản nêu trên, Dự thảo Hiến pháp sau khi sửa đổi, bổ sung có 11 chương, 126 điều. So với Hiến pháp năm 1992, Dự thảo Hiến pháp giảm 1 chương, 21 điều, 18 điều giữ nguyên, 95 điều sửa đổi và bổ sung 13 điều mới. Cụ thể như sau:

1. Về Lời nói đầu

Trên cơ sở kế thừa Lời nói đầu của Hiến pháp năm 1992, dự thảo Lời nói đầu được sửa đổi theo hướng khái quát, cô đọng và súc tích hơn về truyền thống, lịch sử đất nước, dân tộc, lịch sử lập hiến của nước ta; nhiệm vụ cách mạng giai đoạn mới, mục tiêu xây dựng đất nước và ý nguyện của nhân dân ta trong việc ban hành và sửa đổi Hiến pháp.

2. Về chế độ chính trị (Chương I)

Dự thảo Chương I được sửa đổi trên cơ sở đổi tên Chương I – Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam – Chế độ chính trị và gộp với Chương XI – Quốc kỳ, Quốc huy, Quốc ca, Thủ đô, ngày Quốc khánh vì đây là những nội dung gắn liền với chế độ chính trị của quốc gia thành "Chế độ chính trị". Về cơ bản, Dự thảo vẫn giữ các nội dung Chương I của Hiến pháp năm 1992, đồng thời làm rõ hơn, đầy đủ hơn vai trò, vị trí lãnh đạo của Đảng, tư tưởng đại đoàn kết toàn dân tộc, quan điểm về chủ quyền nhân dân theo hướng nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng các hình thức dân chủ trực tiếp và thông qua các cơ quan đại biểu, các cơ quan khác của Nhà nước theo tinh thần của Cương lĩnh.

3. Về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân (Chương II)

Dự thảo Chương II được xây dựng trên cơ sở sửa đổi, bổ sung và bố cục lại Chương V – Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân của Hiến pháp năm 1992, chuyển các quy định liên quan đến quyền con người, quyền công dân tại các chương khác về Chương này, làm rõ nội dung quyền con người, quyền công dân, trách nhiệm của Nhà nước và xã hội trong việc tôn trọng, bảo đảm và bảo vệ quyền con người, quyền công dân; bổ sung một số quyền mới là kết quả của quá trình đổi mới 25 năm qua ở nước ta, phù hợp với các điều ước quốc tế về quyền con người mà Cộng hòa XHCN Việt Nam là thành viên. Trên cơ sở đó, sắp xếp lại các điều theo các nhóm quyền để bảo đảm tính thống nhất giữa quyền con người và quyền công dân.

4. Về kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường (Chương III)

Dự thảo Chương III được xây dựng trên cơ sở gộp Chương II – Chế độ kinh tế và Chương III – Văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ nhằm thể hiện sự gắn kết chặt chẽ, hài hòa giữa phát triển kinh tế với phát triển văn hóa, xã hội, giáo dục, khoa học, công nghệ và bảo vệ môi trường. Nội dung của Chương này thể chế hóa các quan điểm của Đảng được xác định trong Cương lĩnh về các lĩnh vực nói trên; lồng ghép các điều khoản theo hướng chỉ quy định những vấn đề cơ bản và khái quát hơn.

– *Về chế độ kinh tế:* Làm rõ hơn tính chất, mô hình kinh tế (Điều 55), vai trò quản lý của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN (Điều 56), chế độ sở hữu và quyền tự do kinh doanh (Điều 57), tài sản thuộc sở hữu toàn dân (Điều 58), việc quản lý và sử dụng đất đai (Điều 59) và bổ sung một điều mới (Điều 60) về quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước, dự trữ quốc gia và các nguồn tài chính công khác.

– *Về xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ và bảo vệ môi trường*: Cơ bản kế thừa những nội dung về từng lĩnh vực trong Hiến pháp năm 1992, nhưng được thể hiện lại một cách tổng quát, chỉ nêu những định hướng lớn đã được xác định trong Cương lĩnh; còn những vấn đề cụ thể sẽ do luật định.

5. Về bảo vệ Tổ quốc (Chương IV)

Trên cơ sở giữ nội dung và bố cục của Chương IV của Hiến pháp năm 1992, Dự thảo khẳng định và làm sâu sắc hơn vai trò nòng cốt của lực lượng vũ trang nhân dân trong sự nghiệp bảo vệ Tổ quốc, sự gắn kết giữa nhiệm vụ đối ngoại với quốc phòng, an ninh trong việc xây dựng đất nước, bảo vệ độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ.

6. Về bộ máy nhà nước

Tiếp tục kế thừa bản chất và mô hình tổng thể của bộ máy nhà nước trong Hiến pháp năm 1992, Dự thảo Hiến pháp làm rõ hơn nguyên tắc phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp; xác định rõ hơn chức năng của cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp và điều chỉnh lại một số nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan này; bổ sung 2 thiết chế hiến định độc lập là Hội đồng bầu cử quốc gia và Kiểm toán Nhà nước:

6.1. Về Quốc hội (Chương V)

Vị trí, chức năng, cơ cấu tổ chức và nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội cơ bản giữ như quy định của Hiến pháp năm 1992; đồng thời, có sửa đổi, bổ sung để phù hợp với chức năng của cơ quan thực hiện quyền lập pháp và mối quan hệ giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, cụ thể như sau:

– Quy định rõ, khả thi và phù hợp hơn trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN quyền quyết định kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội của đất nước được chuyển thành quyền quyết định mục tiêu, chỉ tiêu và nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế –

xã hội (khoản 3 Điều 76) để xác định rõ hơn vai trò, trách nhiệm và mối quan hệ giữa Quốc hội và Chính phủ;

– Bổ sung thẩm quyền của Quốc hội trong việc phê chuẩn việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao theo đề nghị của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao phù hợp với yêu cầu đổi mới mô hình Tòa án nhân dân nhằm làm rõ hơn vai trò của Quốc hội trong mối quan hệ với cơ quan thực hiện quyền tư pháp, đồng thời nâng cao vị thế của Thẩm phán theo tinh thần cải cách tư pháp;

– Giao thẩm quyền điều chỉnh địa giới hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cho Ủy ban thường vụ Quốc hội theo đề nghị của Chính phủ; làm rõ hơn thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc hội.

6.2. Về Chủ tịch nước (Chương VI)

Dự thảo Chương VI tiếp tục giữ các quy định của Hiến pháp năm 1992 về thiết chế Chủ tịch nước và làm rõ hơn một số thẩm quyền của Chủ tịch nước trong một số lĩnh vực, sắp xếp lại nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước. Cụ thể như sau:

– *Trong mối quan hệ với lập pháp*: Giữ quy định về thẩm quyền công bố Hiến pháp, luật, pháp lệnh và đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh như quy định của Hiến pháp năm 1992;

– *Trong mối quan hệ với hành pháp:* Làm rõ hơn thẩm quyền bãi bỏ văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật và mối quan hệ giữa Chủ tịch nước và Chính phủ; quyền tham dự các phiên họp của Chính phủ; yêu cầu Chính phủ bàn về vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước khi cần thiết…;

– *Trong mối quan hệ với tư pháp:* Làm rõ hơn thẩm quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán các Tòa án khác để phù hợp với yêu cầu cải cách tư pháp…;

– *Trong hoạt động đối nội:* Giữ quy định của Hiến pháp năm 1992 về khen thưởng, quốc tịch,…;

– *Trong hoạt động đối ngoại:* làm rõ hơn thẩm quyền quyết định đàm phán, ký kết điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước; trình Quốc hội phê chuẩn điều ước quốc tế hoặc quyết định phê chuẩn, gia nhập điều ước quốc tế theo thẩm quyền do Quốc hội quy định và khi cần thiết đề nghị Quốc hội giám sát việc thực hiện các điều ước quốc tế này…;

– *Trong việc thống lĩnh lực lưỡng vũ trang:* làm rõ hơn thẩm quyền của Chủ tịch Hội đồng quốc phòng và an ninh; phong hàm, cấp sĩ quan cấp cao trong các lực lượng vũ trang nhân dân; công bố tình trạng chiến tranh, tình trạng khẩn cấp,…

6.3. Về Chính phủ (Chương VII)

Dự thảo Chương VII tiếp tục kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1992 về vị trí, chức năng, cơ cấu tổ chức và nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ và khẳng định Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, thực hiện quyền hành pháp và là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Dự thảo đã sắp xếp, cơ cấu lại để phù hợp với vị trí, chức năng của Chính phủ. Cụ thể là:

Với tính chất là cơ quan chấp hành của Quốc hội: Chính phủ có trách nhiệm tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước; trình dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác trước Quốc hội và Uỷ ban thường vụ Quốc hội,…

Với tính chất là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất: Chính phủ có trách nhiệm thống nhất quản lý nền hành chính quốc gia, xây dựng và tổ chức thực hiện chế độ công vụ; quản lý nhà nước về cán bộ, công chức, viên chức; thực hiện việc phân công, phân cấp trong hệ thống hành chính nhà nước; lãnh đạo công tác của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp,…

Trong việc thực hiện quyền hành pháp: Chính phủ có trách nhiệm bảo vệ quyền con người, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tài sản, lợi ích của Nhà nước và của xã hội; bảo vệ môi trường; thống nhất quản lý việc xây dựng, phát triển nền kinh tế quốc dân, quốc phòng toàn dân, công tác đối ngoại,…

Đồng thời, Dự thảo làm rõ hơn mối quan hệ giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các thành viên khác của Chính phủ. Nhằm tăng cường trách nhiệm của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Dự thảo quy định các thành viên Chính phủ chịu trách nhiệm cá nhân trước Chính phủ, Quốc hội về ngành, lĩnh vực được phân công phụ trách, cùng các thành viên khác chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động của Chính phủ (Điều 101 và Điều 106).

6.4. Về Tòa án nhân dân (Chương VIII)

Trên cơ sở tiếp tục kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1992 về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và các nguyên tắc hoạt động của Tòa án nhân dân, Dự thảo sửa đổi Hiến pháp bổ sung quy định Tòa án nhân dân thực hiện quyền tư pháp; sửa đổi quy định về hệ thống tổ chức Tòa án cho phù hợp với chủ trương cải cách tư pháp theo hướng không xác định cấp Tòa án cụ thể trong Hiến pháp mà để luật định.

6.5. Về Viện kiểm sát nhân dân (Chương VIII)

Tiếp tục khẳng định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Viện kiểm sát là thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp, Dự thảo sửa đổi Hiến pháp làm rõ hơn nguyên tắc hoạt động của Kiểm sát viên khi thực hiện quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp; sửa đổi quy định về hệ thống tổ chức Viện kiểm sát cho phù hợp với chủ trương cải cách tư pháp.

6.6. Về chính quyền địa phương (Chương IX)

Theo Dự thảo, tên Chương IX được đổi từ "Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân" thành "Chính quyền địa phương" và quy định một cách tổng quát về phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ, còn những vấn đề về tổ chức, thẩm quyền của từng cấp chính quyền địa phương sẽ do luật định. Điều này nhằm thực hiện các quan điểm của Đảng về đổi mới chính quyền địa phương, đặc biệt là trong bối cảnh chúng ta chưa tổng kết thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường. Cụ thể như sau:

– *Về đơn vị hành chính lãnh thổ*: giữ như Điều 118 của Hiến pháp năm 1992: Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh và thị xã; thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện và thị xã; huyện chia thành xã, thị trấn; thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường và xã; quận chia thành phường. Tổ chức chính quyền ở các đơn vị hành chính lãnh thổ do luật định.

– *Về địa vị pháp lý và chức năng, nhiệm vụ của chính quyền địa phương:* Kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1992, Dự thảo Hiến pháp làm rõ hơn tính chất, trách nhiệm, thẩm quyền của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân để phù hợp với nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước thống nhất và mối quan hệ giữa trung ương và địa phương trong tình hình mới.

6.7. Về Hội đồng bầu cử quốc gia và Kiểm toán Nhà nước (Chương X)

Để làm rõ hơn quyền làm chủ của nhân dân, cơ chế phân công, phối hợp, kiểm soát quyền lực, hoàn thiện bộ máy nhà nước pháp quyền XHCN, Dự thảo Hiến pháp bổ sung 2 thiết chế hiến định độc lập vào Chương X gồm Hội đồng bầu cử quốc gia và Kiểm toán Nhà nước.

– *Hội đồng bầu cử quốc gia:* Thực hiện Kết luận của Hội nghị trung ương 5 về việc *"tăng cường hình thức dân chủ trực tiếp theo hướng hoàn thiện chế độ bầu cử"*, Ủy ban đề nghị thành lập Hội đồng bầu cử quốc gia nhằm hiến định địa vị pháp lý của Hội đồng bầu cử trung ương quy định trong Luật bầu cử hiện hành. Việc thành lập Hội đồng bầu cử quốc gia nhằm góp phần thể hiện tính khách quan trong chỉ đạo tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân.

– *Kiểm toán Nhà nước*: Dự thảo sửa đổi Hiến pháp hiến định địa vị pháp lý của Kiểm toán Nhà nước trong Hiến pháp để tăng cường vị thế và trách nhiệm của cơ quan Kiểm toán Nhà nước. Đây là cơ quan do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, có chức năng kiểm toán việc quản lý, sử dụng nguồn lực tài chính và tài sản quốc gia.

Do 2 cơ quan này là những thiết chế hiến định mới, Ủy ban đề nghị chỉ quy định một cách tổng quát, còn các vấn đề cụ thể về tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan này do luật định.

7. Về quy trình sửa đổi Hiến pháp (Chương XI)

Việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992 lần này được thực hiện theo quy định tại Điều 147 của Hiến pháp hiện hành. Theo đó, Quốc hội quyết định việc sửa đổi Hiến pháp và thành lập Ủy ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp để xây dựng Dự thảo sửa đổi Hiến pháp trình Quốc hội cho ý kiến và trình xin ý kiến nhân dân. Trên cơ sở ý kiến của nhân dân, Ủy ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp chỉnh lý, hoàn thiện Dự thảo, trình Quốc hội xem xét, thông qua khi có ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành.

Về việc sửa đổi Hiến pháp các lần sau này, Dự thảo sửa đổi Hiến pháp cụ thể hóa các quy định về thẩm quyền đề nghị sửa đổi Hiến pháp, thủ tục soạn thảo Hiến pháp, quy trình thông qua Hiến pháp. Cụ thể như sau:

– Quốc hội quyết định việc làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp khi có ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành theo đề nghị của Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ hoặc ít nhất một phần ba tổng số đại biểu Quốc hội;

– Quốc hội thành lập Ủy ban dự thảo Hiến pháp gồm những thành viên là đại biểu Quốc hội, đại diện của các cơ quan, tổ chức hữu quan theo đề nghị của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Thành phần, số lượng thành viên, nhiệm vụ, quyền hạn của Uỷ ban dự thảo Hiến pháp do Quốc hội quyết định;

– Ủy ban dự thảo Hiến pháp tổ chức lấy ý kiến nhân dân về Dự thảo Hiến pháp và trình Quốc hội xem xét, thông qua;

– Dự thảo Hiến pháp được thông qua khi có ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành. Việc trưng cầu ý dân về Hiến pháp do Quốc hội quyết định.

III. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CÒN CÓ Ý KIẾN KHÁC NHAU

1. Về Điều 2

Hiến pháp năm 1992 xác định "*Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức…*". Qua thảo luận, có 2 loại ý kiến như sau:

Loại ý kiến thứ nhất đề nghị tiếp tục giữ nội dung quy định tại Điều 2, chỉ thay từ "tầng lớp" bằng từ "đội ngũ" để khẳng định bản chất công – nông – trí của Nhà nước ta.

Loại ý kiến thứ hai đề nghị sửa quy định này thành: "*Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là khối đại đoàn kết toàn dân tộc…"* để thể chế hóa quan điểm của Đảng về đại đoàn kết toàn dân tộc với vai trò là động lực của phát triển xã hội.

Ủy ban tán thành loại ý kiến thứ nhất và đã thể hiện tại Điều 2 của Dự thảo.

2. Về Điều 9

Hiến pháp năm 1992 thể hiện các nội dung liên quan đến các tổ chức chính trị – xã hội một cách tổng quát. Qua thảo luận, có 2 loại ý kiến như sau:

Loại ý kiến thứ nhất đề nghị giữ quy định này như Hiến pháp năm 1992, không liệt kê cụ thể các tổ chức chính trị – xã hội vì bản thân cụm từ "Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên" đã bao gồm các tổ chức này. Quy định như vậy bảo đảm tính ổn định cao của Hiến pháp, đáp ứng sự phát triển của các tổ chức chính trị – xã hội; đồng thời thể hiện sự bình đẳng giữa các tổ chức đó với các tổ chức xã hội khác.

Loại ý kiến thứ hai đề nghị nêu tên gọi của các tổ chức chính trị – xã hội hiện nay để thể hiện rõ hơn vị thế của các tổ chức chính trị – xã hội trong Hiến pháp. Tuy nhiên, về lâu dài có thể sẽ không phù hợp với sự phát triển của các tổ chức này vì có thể có sự thay đổi về tên gọi hoặc có tổ chức chính trị – xã hội mới.

Ủy ban tán thành loại ý kiến thứ nhất và đã thể hiện tại Điều 9 của Dự thảo.

3. Về cách thể hiện các thành phần kinh tế trong Hiến pháp (Điều 55)

Về vấn đề này, có 2 loại ý kiến như sau:

Loại ý kiến thứ nhất đề nghị nêu thành phần kinh tế nhà nước, kinh tế tập thể, kinh tế tư nhân, kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài và xác định vị trí, vai trò của từng thành phần kinh tế tại Điều 55. Quy định như vậy để làm rõ hơn tính chất của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN.

Loại ý kiến thứ hai đề nghị không nêu cụ thể tên các thành phần kinh tế mà chỉ xác định các thành phần kinh tế là bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế để bảo đảm tính khái quát, ổn định cao của Hiến pháp khi cơ cấu của nền kinh tế có thể thay đổi, đồng thời, thể hiện sự bình đẳng và cạnh tranh giữa các thành phần kinh tế trong nền kinh tế thị trường.

Ủy ban tán thành loại ý kiến thứ nhất và đã thể hiện tại Điều 55 của Dự thảo.

4. Về thẩm quyền điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh (khoản 9 Điều 80, khoản 2 Điều 102)

Về vấn đề này, có 2 loại ý kiến như sau:

Loại ý kiến thứ nhất đề nghị việc điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh vẫn thuộc thẩm quyền của Chính phủ như Hiến pháp năm 1992.

Loại ý kiến thứ hai đề nghị giao Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định theo đề nghị của Chính phủ. Bởi vì, việc điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính là vấn đề quan trọng của quốc gia, thuộc thẩm quyền quyết định của Quốc hội, nhưng do Quốc hội hoạt động không thường xuyên nên giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định và báo cáo với Quốc hội.

Ủy ban tán thành với loại ý kiến thứ hai và đã thể hiện tại khoản 9 Điều 80 và khoản 2 Điều 102 của Dự thảo.

5. Việc bầu thành viên Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội (Điều 81, 82)

Về vấn đề này, có hai loại ý kiến như sau:

Loại ý kiến thứ nhất đề nghị Quốc hội chỉ bầu Chủ tịch Hội đồng dân tộc, Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc hội, đồng thời với việc bầu Ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội; còn chức danh Phó Chủ tịch, Phó Chủ nhiệm và Ủy viên Hội đồng, Ủy ban nên để Ủy ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn.

Loại ý kiến thứ hai đề nghị giữ quy định hiện hành Quốc hội bầu Hội đồng dân tộc (gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các Ủy viên), bầu Ủy ban của Quốc hội (gồm Chủ nhiệm, các Phó Chủ nhiệm và các Ủy viên) để bảo đảm địa vị pháp lý của thành viên Hội đồng dân tộc, thành viên Ủy ban của Quốc hội.

Đa số thành viên Ủy ban tán thành loại ý kiến thứ nhất và đã thể hiện tại khoản 1 Điều 81 và khoản 1 Điều 82 của Dự thảo.

6. Về thẩm quyền phong hàm, cấp sĩ quan cấp cao của Chủ tịch nước (Điều 94)

Về vấn đề này, có 2 loại ý kiến như sau:

Loại ý kiến thứ nhất đề nghị làm rõ thẩm quyền phong hàm, cấp sĩ quan cấp cao trong lực lượng vũ trang nhân dân theo hướng "*Chủ tịch nước quyết định phong hàm, cấp sĩ quan cấp tướng, đô đốc, phó đô đốc, chuẩn đô đốc hải quân trong các lực lượng vũ trang nhân dân; bổ nhiệm Tổng tham mưu trưởng, Chủ nhiệm Tổng cục chính trị Quân đội nhân dân Việt Nam*".

Loại ý kiến thứ hai cho rằng, để phù hợp với thực tiễn phân cấp quản lý cán bộ, gắn kết giữa việc phong hàm và bổ nhiệm chức vụ, đề nghị Hiến pháp chỉ quy định Chủ tịch nước có thẩm quyền quyết định phong hàm, cấp sĩ quan cấp thượng tướng, đại tướng và đô đốc hải quân.

Ủy ban tán thành loại ý kiến thứ nhất và đã thể hiện tại khoản 5 Điều 94 của Dự thảo.

7. Về phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ (Điều 116)

Về phân chia đơn vị hành chính lãnh thổ, có 3 loại ý kiến như sau:

Loại ý kiến thứ nhất đề nghị giữ như Hiến pháp hiện hành, đồng thời quy định khái quát về tổ chức chính quyền ở các đơn vị hành chính lãnh thổ theo hướng giao luật định. Ý kiến này cho rằng, quy định như vậy không gây xáo trộn trong tổ chức chính quyền địa phương.

Loại ý kiến thứ hai đề nghị để tạo cơ sở hiến định cho việc đổi mới mạnh mẽ tổ chức chính quyền địa phương, Hiến pháp chỉ quy định khái quát về các đơn vị hành chính, bao gồm tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và dưới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương cấp tỉnh và dưới cấp tỉnh do luật định. Quy định như vậy nhằm tạo điều kiện cho việc điều hành nhanh chóng, thông suốt hơn; giảm biên chế, tiết kiệm chi phí cho bộ máy nhà nước. Tuy nhiên, cần có sự chuẩn bị trong tổ chức thực hiện việc sắp xếp đơn vị hành chính và bộ máy chính quyền địa phương, trong đó có nhân sự.

Loại ý kiến thứ ba đề nghị giữ các đơn vị hành chính như Hiến pháp hiện hành. Đồng thời, trên cơ sở kết quả tổng kết thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận,

phường, Hiến pháp quy định ở tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, thành phố thuộc tỉnh, thị xã, thị trấn, xã có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân; ở huyện, quận, phường chỉ có cơ quan hành chính. Việc tổ chức chính quyền địa phương theo loại ý kiến này tuy không gây xáo trộn về cách phân chia đơn vị hành chính, nhưng việc không có Hội đồng nhân dân mà chỉ tổ chức cơ quan hành chính ở huyện, quận, phường khó bảo đảm yêu cầu đại diện ý chí, nguyện vọng của nhân dân của cơ quan đại diện cho dân.

Đa số ý kiến trong Ủy ban tán thành loại ý kiến thứ nhất và đã thể hiện tại Điều 116 của Dự thảo.

8. Về địa vị pháp lý của Hội đồng nhân dân (khoản 1 Điều 117)

Về vấn đề này, nhiều ý kiến tán thành quy định Hội đồng nhân dân là cơ quan đại biểu của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương như Hiến pháp năm 1992. Ý kiến khác đề nghị không quy định tính chất quyền lực của Hội đồng nhân dân, vì dẫn đến cách hiểu về sự phân tán của quyền lực nhà nước, không phù hợp với nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất trong tổ chức bộ máy Nhà nước ta. Ủy ban đề xuất hai phương án thể hiện tại khoản 1 Điều 117 như sau:

Phương án 1: Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, quyết định các biện pháp bảo đảm thi hành nghiêm chỉnh Hiến pháp và pháp luật ở địa phương, các vấn đề quan trọng của địa phương theo phân cấp và giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước tại địa phương.

Phương án 2: Hội đồng nhân dân quyết định các biện pháp bảo đảm thi hành nghiêm chỉnh Hiến pháp và pháp luật ở địa phương, các vấn đề quan trọng của địa phương theo phân cấp và giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước tại địa phương.

9. Về cơ quan bảo vệ Hiến pháp

Qua nghiên cứu, thảo luận, có 2 loại ý kiến như sau:

Loại ý kiến thứ nhất đề nghị cần tiếp tục khẳng định và hoàn thiện cơ chế bảo vệ Hiến pháp hiện hành của Hiến pháp năm 1992. Theo đó, cần tiếp tục kiện toàn, nâng cao hiệu quả, vai trò, trách nhiệm của các cơ quan của Quốc hội, đặc biệt là Ủy ban pháp luật của Quốc hội trong việc bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp và tính thống nhất của hệ thống pháp luật; đồng thời, tiếp tục giao Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm bảo đảm tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật do mình ban hành hoặc thuộc phạm vi kiểm tra, giám sát, quản lý của mình. Không thành lập cơ quan chuyên trách bảo vệ Hiến pháp.

Loại ý kiến thứ hai đề nghị đồng thời với việc hoàn thiện cơ chế bảo vệ Hiến pháp hiện hành cần thành lập Hội đồng Hiến pháp với vai trò là cơ quan chuyên môn do Quốc hội thành lập để giúp Quốc hội kiểm tra, kết luận về tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan ở trung ương và địa phương ban hành; trường hợp phát hiện

có vi phạm Hiến pháp thì yêu cầu cơ quan ban hành văn bản sửa đổi, bổ sung hoặc đề nghị cơ quan có thẩm quyền hủy bỏ văn bản. Ý kiến này cho rằng, đây là việc làm cần thiết nhằm thực hiện chủ trương của Đại hội IX và X về việc xây dựng cơ chế phán quyết về những vi phạm Hiến pháp trong hoạt động lập pháp, hành pháp, tư pháp, bảo đảm khắc phục những hạn chế, khiếm khuyết của cơ chế bảo vệ Hiến pháp hiện hành.

Ủy ban tán thành với loại ý kiến thứ nhất và thể hiện vấn đề này như trong Dự thảo.

10. Về việc trưng cầu ý dân về Hiến pháp (Điều 126)

Về việc trưng cầu ý dân về Hiến pháp sau khi đã được Quốc hội thông qua, có hai loại ý kiến như sau:

Loại ý kiến thứ nhất cho rằng, trong điều kiện của hệ thống chính trị nước ta thì trưng cầu ý dân về Hiến pháp là sự kiện hệ trọng, nên giao cho Quốc hội quyền cân nhắc và quyết định để phù hợp với tình hình thực tế ở mỗi giai đoạn.

Loại ý kiến thứ hai cho rằng, để thể hiện chủ quyền nhân dân, cần kết hợp quyền của nhân dân và thẩm quyền của Quốc hội trong việc làm và sửa đổi Hiến pháp. Vì vậy, đề nghị quy định theo hướng Dự thảo sửa đổi Hiến pháp sau khi được Quốc hội thông qua với đa số tuyệt đối thì phải được trưng cầu ý dân trước khi có hiệu lực. Quy định như vậy nhằm xác lập chủ quyền nhân dân đối với quyền lực nhà nước và việc thông qua Hiến pháp.

Ủy ban tán thành với loại ý kiến thứ nhất và thể hiện tại Điều 126 của Dự thảo.

IV. TỔ CHỨC THỰC HIỆN

Tại kỳ họp này, Quốc hội sẽ xem xét, thảo luận, cho ý kiến lần đầu về Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 và thông qua Nghị quyết về việc lấy ý kiến nhân dân về Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992. Trên cơ sở ý kiến thảo luận của các vị đại biểu Quốc hội, Ủy ban sẽ chỉnh lý, hoàn thiện Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 và phối hợp với Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các cơ quan, tổ chữu hữu quan tổ chức lấy ý kiến nhân dân theo Nghị quyết của Quốc hội.

Trên cơ sở ý kiến của nhân dân và ý kiến của các vị đại biểu Quốc hội, Ủy ban sẽ tập hợp, tổng hợp và dự kiến tiếp thu, chỉnh lý Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 trình Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ 5 (tháng 5/2013); sau đó tiếp tục hoàn thiện trình Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ 6 (tháng 10/2013).

*

* *

Kính thưa các vị đại biểu Quốc hội,

Trên đây là Tờ trình về Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992, Ủy ban xin trình Quốc hội xem xét, quyết định.

TM. ỦY BAN DỰ THẢO
SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP NĂM 1992
CHỦ TỊCH

Nơi nhận:
- Như trên;
-Lưu: UBDTSĐHP1992, HC.

Nguyễn Sinh Hùng